

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Setiap daerah di Indonesia telah menetapkan otonominya masing-masing. Daerah yang terdiri atas kota dan kabupaten berhak dan wajib mengelola dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang sistem pemerintahan daerah, dalam pasal 1 ayat 6 yang berisi: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah lebih berhak dalam membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Peningkatan hak dalam pengelolaan daerah ini tentunya harus diimbangi dengan peningkatan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan roda pemerintahannya. Peningkatan tanggung jawab disini diantaranya adalah upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerahnya, karena memang peningkatan kemandirian pemerintah daerah tersebut diharapkan dapat diraih melalui otonomi daerah yang pada akhirnya akan mendorong pembangunan daerah yang semakin baik. Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam usaha pembangunan perlu dilakukan secara terencana dan sistematis sehingga pemberian otonomi daerah dan desentralisasi dalam bidang

keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dan sesuai dengan harapan masyarakat.

Salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk melihat seberapa jauh kemampuan daerah dalam menjalankan kegiatan pembangunan dan kegiatan pemerintahan adalah melalui penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sebagai rencana pembangunan daerah yang dituangkan dalam bentuk angka, masyarakat merupakan pihak yang sangat penting dalam proses penyusunan anggaran daerah. Hal ini disebabkan karena pada hakekatnya anggaran daerah atau APBD merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum bagi masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya. Penyelenggaraan anggaran daerah merupakan amanat rakyat yang menjadi sangat penting bagi terwujudnya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan keuangan daerah.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya. Salah satu alat untuk menganalisa kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya antara lain dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Analisis rasio keuangan ini terdiri sebagai berikut:

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio ini menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan

kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.

b. Rasio Efektivitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Rasio efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD.

Rasio efisiensi menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima. Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk memperoleh PAD dengan realisasi penerimaan PAD.

c. Rasio Aktivitas

Rasio yang mengukur antara alokasi dana belanja rutin (belanja tidak langsung) dan belanja pembangunan (belanja langsung) secara optimal. Semakin tinggi dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti belanja pembangunan yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

d. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya. Dengan diketahuinya

pertumbuhan untuk masing-masing komponen sumber pendapatan dan pengeluaran, dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi mana yang perlu mendapatkan perhatian.

PAD merupakan penerimaan yang berasal dari daerah sendiri yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Optimalisasi PAD diharapkan dapat menjadi penyangga dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah, semakin banyak kebutuhan daerah yang dapat dibiayai oleh PAD maka semakin tinggi pula tingkat kualitas otonomi daerah, sehingga daerah tersebut semakin tinggi dalam bidang keuangannya.

Pelaksanaan otonomi daerah akan berpengaruh terhadap sistem pembiayaan, pengelolaan, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). SKPD adalah pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar pengelolaan keuangan daerah dapat terlaksana dengan baik.

Pengelolaan keuangan daerah di Kota Bandung dilaksanakan oleh SKPD yaitu Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Daerah Kota Bandung. Pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh masyarakat terhadap pemerintah daerah sebagai pihak yang menjalankan roda pemerintahan. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib

menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Adanya tuntutan pertanggungjawaban kinerja keuangan oleh masyarakat mengharuskan pemerintah daerah otonom untuk memberikan gambaran yang jelas tentang kinerjanya

Berdasarkan penelitian awal yang dilakukan oleh peneliti di BPKA Kota Bandung, peneliti menemukan permasalahan yang berkaitan dengan keuangan daerah. Keuangan daerah yang bermasalah yaitu PAD, dimana pada setiap tahunnya meningkat namun presentase realisasinya ada yang tidak sesuai anggaran. Hal ini sesuai dengan data dari BPKA Kota Bandung mengenai target dan realisasi PAD di Kota Bandung pada tahun 2011-2016.

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung Pada Tahun 2011-2016**

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Lebih / (Kurang)</b>	<b>Keterangan</b>
2011	719.988.881.243	833.254.175.288	113.265.294.045	Tercapai
2012	933.920.994.572	1.005.583.424.429	71.662.429.857	Tercapai
2013	1.407.759.106.133	1.442.775.238.323	35.016.132.190	Tercapai
2014	1.808.509.055.075	1.716.057.298.378	(92.451.756.697)	Tidak Tercapai
2015	2.066.246.830.526	1.859.694.643.505	(206.552.187.021)	Tidak Tercapai
2016	2.767.404.903.364	2.152.755.704.962	(614.649.198.402)	Tidak Tercapai

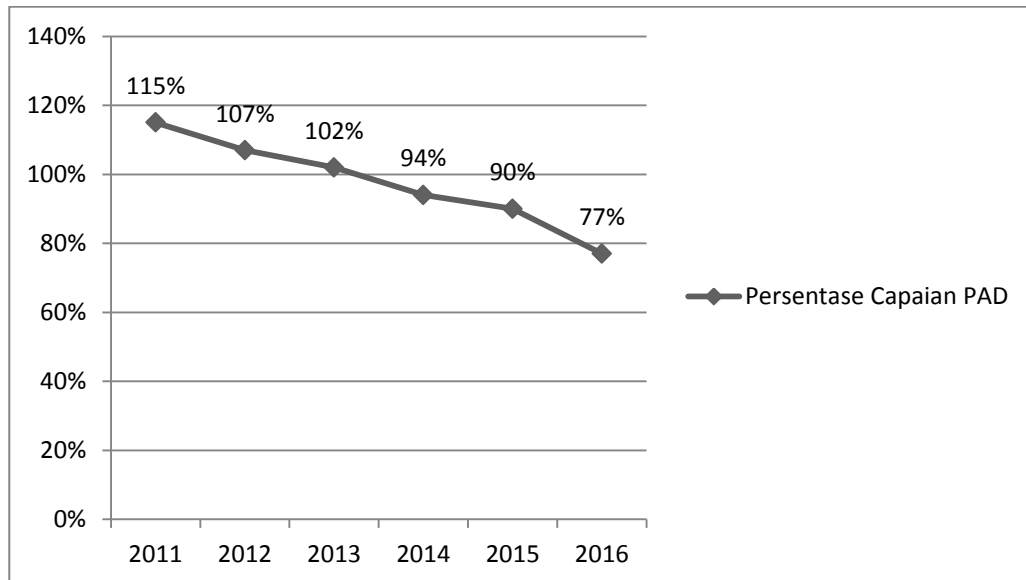
*Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung (data diolah)*

Berdasarkan data diatas, diketahui pada tahun 2014 Kota Bandung merealisasikan PAD sebesar 1.716.057.298.378 hal itu belum mencapai target PAD sebesar 1.808.509.055.075. Pada tahun 2015 Kota Bandung merealisasikan PAD sebesar 1.859.694.643.505 hal itu belum mencapai target PAD sebesar 2.066.246.830.526. Pada tahun 2016 Kota Bandung merealisasikan PAD sebesar 2.152.755.704.962 hal itu belum mencapai target PAD sebesar 2.767.404.903.364.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menyebutkan bahwa tujuan pelaporan realisasi anggaran adalah memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelapor secara tersanding. Penyandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Realisasi anggaran adalah pencapaian suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu (Abdul, 2016: 92).

Analisis dan perhitungan awal terhadap PAD pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung tersebut tercantum pada presentase capaian PAD Kota Bandung adalah sebagai berikut :

**Grafik 1.1 Persentase Capaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota  
Bandung Pada Tahun 2011-2016**



*Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung (data diolah)*

Capaian target atau indeks efektivitas tersebut dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$CT \text{ atau } IE = \frac{\text{Realisasi PADt}}{\text{Anggaran atau Targer PADt}} \times 100\%$$

Secara umum, nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut (Mahmudi, 2016:141) :

Sangat Efektif	: >100%
Efektif	: 100%
Cukup Efektif	: 90% - 99%
Kurang Efektif	: 75% - 89%
Tidak Efektif	: <75%

Berdasarkan data diatas, dalam kurun waktu lima tahun terakhir persentase capaian PAD Kota Bandung setiap tahunnya selalu mengalami penurunan, terutama pada tiga tahun terakhir, diketahui pada tahun 2014

Kota Bandung hanya mencapai 94% hal itu belum dikatakan efektif. Pada tahun 2015 Kota Bandung hanya mencapai 90% hal itu belum dikatakan efektif. Pada tahun 2016 hanya mencapai 77% hal itu dikatakan kurang efektif. Karena itu peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai **ANALISIS RASIO KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (STUDI KASUS PADA PEMERINTAH KOTA BANDUNG TAHUN 2011-2016).**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan hasil paparan dan pengungkapan fakta pada latar belakang, maka dirumuskanlah identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Capaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung dari tahun 2011-2016 mengalami penurunan setiap tahunnya.
2. Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung dari tahun 2014-2016 tidak memenuhi anggaran yang telah ditetapkan atau dengan kata lain target tidak tercapai. Hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut:
  - a. Pada tahun 2014, realisasi kurang sebesar Rp. 92.451.756.697.
  - b. Pada tahun 2015, realisasi kurang sebesar Rp. 206.552.187.021.
  - c. Pada tahun 2016, realisasi kurang sebesar Rp. 614.649.198.402.
3. Persentase capaian Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung dari tahun 2014-2016 masih dibawah 100%. Dimana pada tahun 2014



mencapai 94%, tahun 2015 mencapai 90%, dan tahun 2016 hanya mencapai 77%.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan hasil identifikasi masalah yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana rasio kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016 .
2. Bagaimana rasio efektivitas dan efisiensi pendapatan asli daerah Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.
3. Bagaimana rasio aktivitas keuangan Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.
4. Bagaimana rasio pertumbuhan keuangan Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui rasio kemandirian keuangan daerah Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.
2. Untuk mengetahui rasio efektivitas dan efisiensi pendapatan asli daerah Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.
3. Untuk mengetahui rasio aktivitas keuangan Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.

4. Untuk mengetahui rasio pertumbuhan keuangan Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2011 sampai dengan 2016.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya:

### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

- a. Menambah referensi keilmuan bagi perkembangan teori-teori dibidang Administrasi Keuangan Negara.
- b. Mengungkap fakta-fakta sosial dimasyarakat yang dapat dijadikan gambaran mikro maupun makro untuk penelitian selanjutnya.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

- a. Bagi Peneliti

Sarana penerapan hasil-hasil studi Administrasi Publik dalam mengkonseptualisasikan kajian teoritik dan fakta lapangan.

- b. Bagi Instansi

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi dan acuan evaluatif dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga dapat dijadikan masukan yang membangun dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi Pemerintah Daerah Kota Bandung.

c. Bagi Institusi Pendidikan

Menambah kumpulan riset-riset yang berasal dari Mahasiswa untuk selanjutnya digunakan sebagaimana yang dibutuhkan.

## **1.6 Kerangka Pemikiran**

Kerangka berfikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang mempengaruhinya (Sugiyono, 2013: 65). Kerangka pemikiran teoritis dalam penelitian ini adalah melihat kajian penerapan manajemen keuangan daerah yang sangat kompleks dan syarat dengan penyimpangan dikarenakan adanya campur tangan politik. Oleh karenanya peneliti melihat pada kajian ini diawali dalam bingkai otonomi daerah dengan diharapkan mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya secara mandiri seperti sumber daya manusia, organisasi, manajemen, sarana dan prasarana, keuangan serta variabel penunjang lainnya. Khususnya pada persoalan keuangan daerah merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan dapat memberikan kemudahan serta kelancaran dalam pengelolaan keuangan daerah nantinya. Ini dikarenakan keuangan daerah menjadi mobilisator terhadap sumber-sumber daya lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menggambarkan kemampuan

pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan kegiatan tugas pembangunan daerah. Selanjutnya pemerintah daerah akan melaporkan pertanggungjawaban APBD-nya mengenai realisasi anggaran atau yang lebih dikenal dengan nama Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Dari LRA tersebut akan diambil data-data yang diperlukan dalam penelitian untuk dianalisis dengan menggunakan rasio kinerja keuangan daerah, yaitu (Abdul Halim, 2014: L4-5) :

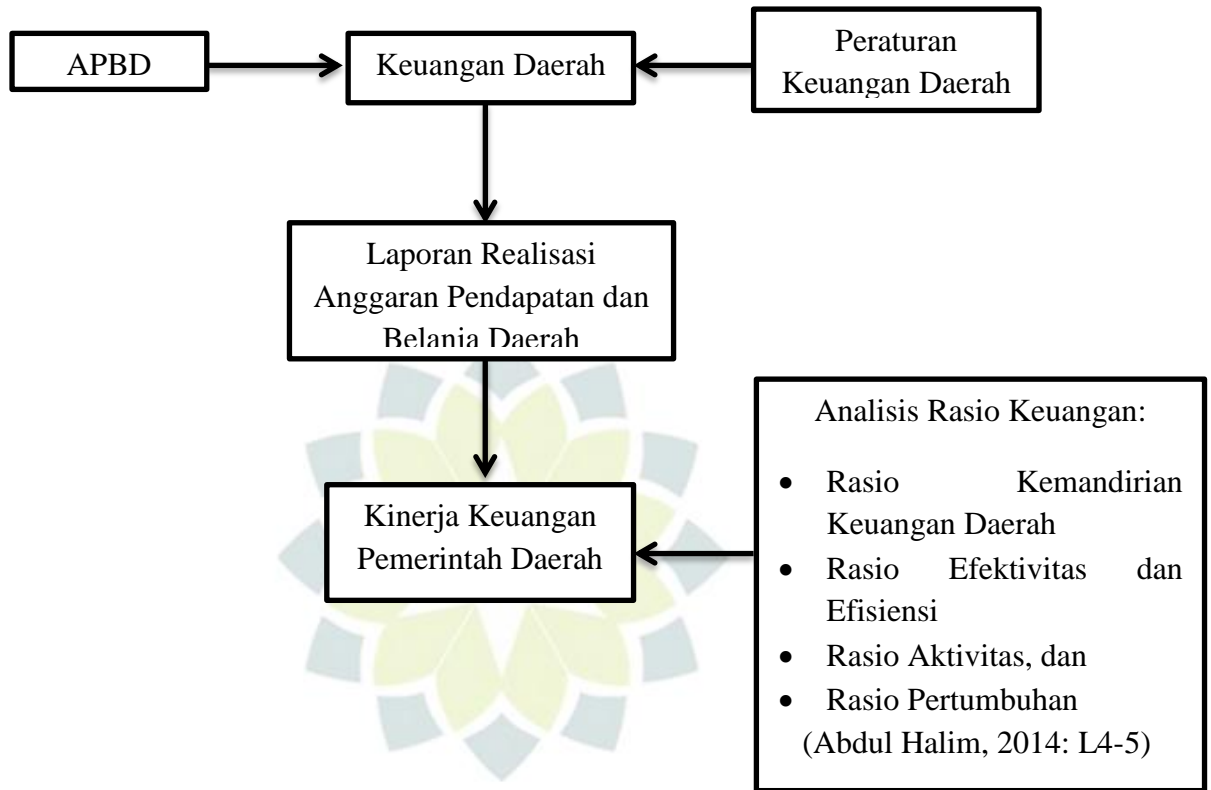
1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah
2. Rasio Efektivitas dan Efisiensi
3. Rasio Aktivitas
4. Rasio Pertumbuhan

Sehingga dari rasio kinerja keuangan daerah tersebut akan diperoleh hasil analisis kinerja keuangan Pemerintah Daerah Kota Bandung.

Untuk memperjelas konsep dan arah penelitian, maka peneliti membuat kerangka pemikiran sebagai berikut:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran**



*Sumber: Data diolah*